

EL MODELO DE LOS ENTES LOCALES EN ESPAÑA

Problemas y perspectivas de reforma

INTRODUCCIÓN

La financiación local resulta en estos momentos un tema de trascendencia fundamental debido al sucesivo aplazamiento de su consideración como elemento estratégico de la financiación del conjunto de las Administraciones públicas. Históricamente, esto tendría cierta justificación ya que, desde la transición política a un Estado democrático y social de derecho, el proceso de descentralización autonómica y de consolidación del llamado “Estado de las Autonomías” ha tenido prevalencia lógica en la configuración del modelo institucional del Estado español.

Sin embargo, en estos momentos, el orden de prioridades debe alterarse en aras de resolver problemas de normal funcionamiento de los servicios públicos municipales vinculados al diseño y desarrollo de la financiación local como elemento que actúa a modo de restricción financiera de las competencias asumidas y a asumir por los entes locales. El problema del pago a proveedores no es más que una consecuencia del

Juan José Rubio Guerrero es catedrático de Hacienda Pública, UCLM. Foro Independiente de Analistas Fiscales.

incorrecto funcionamiento del sistema de gestión y financiación de las corporaciones locales.

En este momento, en el proceso de configuración del modelo territorial del Estado, parece lógico replantear y ordenar las competencias de los municipios y, por supuesto, dotarles de un sistema de financiación acorde con las competencias realmente ejercidas y las que han ido asumiendo, especialmente desde las CC. AA. Sería el contenido de lo que se ha dado en llamar “segunda descentralización” y que tiene en la actualidad dos referencias de calado político. Por un lado, la tramitación parlamentaria para su aprobación del Proyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local que permita alcanzar un acuerdo entre las fuerzas políticas, en el seno de la FEMP, sobre el cuadro de competencias a ejercer y, en consecuencia, a financiar, en aplicación de los principios de autonomía política y financiera de los entes locales. Por otro lado, España necesita una revisión en profundidad de la organización territorial a través de posibles reestructuraciones de entidades subcentrales, con el objetivo de dotar de una mayor eficacia y eficiencia a la provisión de los servicios públicos a todos los niveles.

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR. PROPUESTAS DE REFORMA

La situación a la que se enfrentan las corporaciones locales en España es consecuencia no solo de la burbuja inmobiliaria que hizo que los ingresos extraordinarios se dispararan, sino también de una gestión deficiente que hizo que los gastos corrientes se ajustaran a estos excepcionales flujos de recursos financieros. El problema es que el sistema ha fallado y es necesario revisarlo en su totalidad.

Entre los aspectos más relevantes que es necesario revisar se encuentran los siguientes:

- El creciente desajuste entre las funciones reales que están asumiendo paulatinamente y las competencias normativas definidas en su legislación básica, debido especialmente a la asunción de nuevas funciones por demandas de servicios más sofisticados de los ciudadanos y por los

gastos de suplencia agravados por el proceso acelerado de inmigración de los últimos trece años.

En este sentido, parece fundamental el estudio y diseño de un mapa local que esté perfilado en función de las necesidades demográficas, económicas y sociales actuales, y orientado a formas más eficientes de prestación de los servicios a los ciudadanos. Como paso previo, será preciso agilizar los procedimientos de funcionamiento de los registros públicos donde se inscriben las entidades locales, para que se pueda conocer en todo momento la extensión, configuración y la actividad orgánica y económica del sector público local en España, con independencia de su naturaleza jurídica y de cara a su mejor control y rendición de cuentas.

- Un sistema de financiación que no aporta a las haciendas locales recursos suficientes para llevar a cabo su labor.
- Una legislación que limita el poder de autogestión y que se apoya en una tutela efectiva exorbitante por parte de otras Administraciones, cuestión especialmente grave en el caso de las grandes ciudades; mientras que, por otra parte, conviene señalar la existencia de un amplio conjunto de ayuntamientos incapaces de desarrollar adecuadamente sus funciones y de mantener una financiación estable a medio y largo plazo.

Las mayores demandas de nuevos servicios propios de procesos de modernización y democratización de nuestra sociedad pivotan, especialmente, sobre la Administración más próxima al ciudadano, es decir, la Administración local. Por otra parte, en España se ha producido una importante descentralización de competencias básicas del Estado como consecuencia del desarrollo del llamado “Estado de la Autonomías”, pero este proceso se ha limitado casi exclusivamente a un trasvase de competencias desde la Administración central hacia las autonómicas, sin una descentralización efectiva y eficaz hacia las Administraciones locales, sin que ello signifique que las funciones de las corporaciones locales no hayan continuado creciendo de forma importante.

La consecuencia ha sido que, a nivel local, no se ha concretado un esquema de financiación suficiente para las nuevas funciones. Por el contrario, se ha notado un nuevo impacto económico, de gestión y financiero en el ámbito municipal consecuencia del desarrollo de las nuevas competencias asumidas por las comunidades autónomas, ya que la capilarización del esquema de funciones y servicios se ha realizado a través de actuaciones cuya gestión eficiente exige un despliegue local con una cooperación y esfuerzo adicional de las corporaciones locales, en muchos casos, impuesta por la fuerza de los hechos y sin una adecuada participación en la planificación y en la financiación de los nuevos servicios por parte de las autoridades locales. El análisis de las series temporales de datos agregados de los presupuestos liquidados de los ayuntamientos, muestra que el gasto corriente ha crecido especialmente en las subfunciones y en el área de gestión local asociadas estrechamente a las competencias autonómicas.

En definitiva, se observan unas importantes carencias económicas en las corporaciones locales, cuyos factores de generación más relevantes se pueden resumir en los siguientes:

- La falta de reconocimiento real del papel fundamental de las corporaciones locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno de bienestar. En España existe una débil participación del gasto local respecto al total del gasto de las Administraciones públicas que, además, se ha mantenido en torno al 13%, una excesiva contribución relativa de los ingresos propios y una débil participación de las aportaciones de las demás Administraciones públicas a los presupuestos locales. No obstante, el nivel de participación local en el gasto público total depende en los distintos países del nivel de competencias asumidas por los gobiernos locales, por lo que no existe una regla fija que permita determinar ese nivel con carácter general.
- Falta de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización. Se ha producido un proceso de descentralización evidente desde la Administración central a la autonómica, mientras que se echa en falta un proceso de descentralización desde el nivel autonómico al local.

Desde la órbita política, es necesario reconocer la función local real en plano de igualdad con los demás niveles de gobierno, haciendo efectiva la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

- La explosión de actividades y servicios no obligatorios que lastran de forma dramática los presupuestos municipales. Estas actividades inducen costes en los servicios de administración general y en los capítulos de inversión; de manera que, una vez imputados estos, alcanzan en torno al 30% del gasto total municipal.

El principio de subsidiariedad debe estar acompañado por un equilibrio entre financiación y el coste efectivo de las actividades y servicios a desempeñar. En caso contrario, y dadas las limitaciones excepcionales de endeudamiento de las corporaciones locales que reconoce nuestra legislación local básica, se puede ver seriamente comprometido el esfuerzo de los gobiernos locales por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, parece de justicia contemplar una compensación a los esfuerzos realizados para desarrollar servicios de suplencia que han sido crecientes en estos últimos años, como prerequisite para crear las condiciones de una evolución equilibrada y sana de la función local. Parece justo reforzar la aportación del Estado hacia políticas estratégicas, tales como la inmigración, el transporte urbano y la política de vivienda, donde confluyen intereses nacionales, regionales y locales. En todo caso, es necesario abordar íntegramente la regulación de las funciones encomendadas a la Administración local mediante la atribución de un conjunto cerrado de competencias precisas que permitan garantizar su suficiencia financiera.

- Asimismo, sería necesario que esta regulación evitara la actual proliferación de entidades integrantes del sector institucional local, limitando las causas de constitución de entes instrumentales a su vinculación con la ejecución efectiva de prestación de servicios públicos o con el desarrollo de actividades económicas reales.
- Un sistema de financiación excesivamente volcado en los recursos propios, centrado en ingresos por impuestos de producto, cuya ca-

racterística más relevante es la escasa elasticidad de la renta y, por tanto, su falta de adecuación de los niveles de recaudación a la coyuntura económica. El sistema actual de imposición local no se adecua a la nueva filosofía que vincula la financiación local a la prestación de servicios personales, por lo que se exige una mayor vinculación entre fiscalidad local y variables económicas como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición sobre la propiedad y que se vinculaba al fenómeno arcaico de prestación de servicios locales relacionados con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos.

El nuevo sistema de financiación local exigiría, con el fin de ajustarse a las características reales de los espacios municipales teniendo en cuenta su diversidad, los siguientes ajustes:

- Corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), cuyos criterios de distribución pivotan, en exceso, sobre el elemento “población”.
- Una muy insuficiente participación en los ingresos de las comunidades autónomas. El escaso desarrollo de la participación municipal en los tributos autonómicos, salvo mediante fórmulas particulares de subvención condicionada, hacen necesario implantar participaciones municipales incondicionadas en los recursos de las mismas (PICAs).
- Una revisión de los recursos propios que afectarían al significado, gama y rendimiento de las principales figuras tributarias. Se debería valorar la incorporación de tributos medioambientales, la participación en la tributación de impuestos especiales o la incorporación del “céntimo sanitario” municipal.
- La profundización de la tributación basada en el principio del beneficio a través de una redefinición y aumento de la capacidad de las tasas para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por esta vía.

- La incorporación de expedientes casi automáticos que impidan el incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras Administraciones públicas mantienen con los ayuntamientos.
- La atención a la diversidad tipológica de los ayuntamientos, es decir, establecer un marco de tratamiento competencial y financiero que garantice la igualdad de los ciudadanos, pero que evite enfoques excesivamente simplistas y uniformes teniendo en cuenta la diversidad de las carencias económicas y de la problemática de la gestión de los ayuntamientos: grandes ciudades, pequeños municipios, municipios rurales, municipios turísticos, etc.

Dado que el minifundismo municipal es un obstáculo para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos locales en España, parece necesaria la promoción de la intermunicipalidad, con un planteamiento inteligente y definido a medio plazo a través de la adopción de medidas de estímulo de la actuación conjunta de los municipios para la prestación de servicios públicos locales con claras externalidades positivas a nivel supramunicipal. En este sentido, las diputaciones provinciales tienen un importante papel a asumir como gestores de servicios públicos a nivel provincial.

Sin embargo, se echa de menos que los órganos competentes de las CC. AA. hayan establecido unos estándares mínimos de calidad de los servicios públicos municipales, incluidos los prestados por entidades de ámbito territorial inferior al municipio (EATIM), que puedan servir, en su caso, para justificar la iniciación de expedientes dirigidos a fundamentar posibles decisiones relativas a la fusión de municipios o pronunciarse sobre la extinción de las EATIM. De este modo, parece necesario llevar a cabo una profunda modificación de la Regulación Básica del Régimen Local, de manera que las corporaciones locales en cuyo ámbito se hubieran constituido estas entidades quedaran obligadas a efectuar controles periódicos sobre la calidad y suficiencia de los servicios locales prestados por estas, su coste para las arcas municipales y su viabilidad económica y administrativa.

Bajando un peldaño, parece necesaria la modificación del contenido de las Instrucciones de Contabilidad Local con el fin de ampliar la memoria que debe acompañar a las cuentas generales de los ayuntamientos, mediante la inclusión de información relativa al grado de cumplimiento de los servicios asumidos por las entidades locales menores, del coste de su sostenimiento económico y la viabilidad económica y administrativa de esta.

- Dificultades para desarrollar un control financiero riguroso en, al menos, un 25% de los ayuntamientos españoles. Una prueba de ello es la incapacidad a la hora de presentar planes de viabilidad para poder pagar a los proveedores, aprovechando el mecanismo de financiación puesto a su disposición por el Gobierno central. En este sentido, el Ministerio de Hacienda tiene prevista la aprobación de una normativa muy estricta respecto a la delimitación de las competencias de estos ayuntamientos, que por lo general son de muy reducido tamaño, así como el establecimiento de techos de gasto.

En este ámbito, surge un tema algo vidrioso, como es la fiscalización de las cuentas de las corporaciones locales. Se plantea la posibilidad de que firmas privadas de auditoría puedan estudiar las cuentas de los entes locales, ya que la intervención del Estado no tiene recursos humanos y materiales suficientes para hacer frente a esta denominada coloquialmente “intervención de los ayuntamientos”.

CONTROL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS: DEFICIENCIAS Y NECESIDADES

Es necesario superar un conjunto de deficiencias que han sido manifestadas, en algunos casos de forma reiterada, por el Tribunal de Cuentas de España en su informe de fiscalización del sector público local, con el fin de contribuir a una mejora en la organización, transparencia y control del sector público local:

1. La conveniencia de que el Estado y las CC. AA. con OCEX (Órganos de Control Externo) converjan mediante oportunas reformas legislati-

vas hacia criterios comunes y uniformes sobre los plazos de rendición de cuentas de las entidades locales.

2. La adecuación de los plazos de tramitación y rendición de las cuentas generales de las entidades locales, fijados hace más de 25 años, a la realidad actual en la que los procedimientos informáticos permiten adelantar plazos. Necesitamos aproximar la rendición de cuentas y el suministro de información contable a la gestión pública de los entes en aras de una mayor eficiencia y transparencia en la misma.
3. La incorporación de normas que establezcan claramente que la rendición de cuentas será un requisito necesario para que una entidad local y sus entes dependientes puedan acceder a los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas.
4. La vinculación de la falta de rendición de las cuentas generales de una entidad local con la incoación inmediata y urgente de los oportunos expedientes disciplinarios dirigidos a depurar las responsabilidades pertinentes, en su caso.
5. Otro elemento, vinculado al anterior, es la permanencia de los servicios de control económico en aquellos municipios carentes de medios para soportar el puesto de trabajo de interventor. En este sentido, deberían ser los servicios provinciales o autonómicos de asistencia técnica los que, sin menoscabo de los derechos y obligaciones profesionales de los funcionarios de habilitación estatal, puedan encargarse del apoyo de estos entes.
6. La necesidad de modificar la regulación de la cuenta general de las entidades locales, para incluir en ella la información relativa a las sociedades locales participadas por más de una entidad local en proporción agregada superior al 50%, pero en las que no participa mayoritariamente ninguna entidad local de forma individualizada, lo que provoca, de facto, que las mismas se encuentren fuera del perímetro de control realizado por los OCEX. Parece pues razonable, según el TCE (Tribunal de Cuentas Europeo), una modificación de las Instrucciones de Conta-

bilidad Local para cerrar este agujero de control, exigiendo que las cuentas de estas entidades se incluyan entre la documentación a remitir formando parte de la cuenta general de la entidad local con mayor participación de capital y, de ser varias con idéntica participación, a la de mayor número de habitantes.

Resulta necesaria una revisión en profundidad del sector local que conduzca a una racionalización de sus estructuras, las haga sostenibles en el futuro y evite que vuelvan a producirse los errores del pasado. Probablemente, una integración inteligente de municipios pequeños se vislumbra como una herramienta eficaz para optimizar recursos y obtener economías de escala en la provisión de importantes servicios, garantizando la provisión de estos en un amplio territorio geográfico.

Seguramente, en este contexto, las diputaciones provinciales tengan un mayor peso al derivar la gestión de los servicios desde municipios pequeños a su seno. Asimismo, es necesaria una revisión integral del sistema de financiación de las corporaciones locales en línea con lo señalado más arriba, aunque manejando con prudencia las estructuras fiscales puestas a su disposición, para evitar una presión fiscal excesiva sobre los ciudadanos en un momento crítico en el que el Estado y las CC. AA. están incrementando los impuestos fundamentales.

En cualquier caso, en el momento actual debería primar la colaboración y lealtad institucional de todos los niveles de la Administración a la hora de dar la máxima confianza sobre las cuentas públicas españolas, y es la ocasión de dejar los intereses personales, profesionales o políticos al margen, en defensa del interés general. Tanto los órganos de representación política como los órganos de gestión de las distintas Administraciones públicas, las entidades privadas, las asociaciones y ciudadanos en general, demandan periódicamente información sobre la gestión realizada por las entidades locales y, para garantizar su transparencia y eficacia en el proceso de toma de decisiones, se considera necesario que dicha información sea susceptible de revisión y control como garantía de su fiabilidad, entendiendo que la única que reúne estos requisitos es la que deriva de las cuentas debidamente formuladas, aprobadas y rendidas, en tiempo y forma.

PALABRAS CLAVE

España • Entidades locales • Función pública • Presupuesto y gasto público • Financiación local

RESUMEN

Una de las cuestiones que hoy suscitan más debate es, sin duda, la administración de los entes locales. El autor realiza un diagnóstico de su problemática y plantea la necesidad de una serie de reformas en su modelo de financiación –que van desde posibles reestructuraciones territoriales a cambios en la ordenación de competencias– para tratar de dotarlos de un mejor funcionamiento.

ABSTRACT

One of the issues arousing more debate today is, without doubt, the administration of local authorities. The author makes a diagnosis of its problems and sets forth a series of reforms for its funding model –ranging from possible territorial restructuring to changes in capacity allocation– to try to improve their performance.



Revistas Culturales

EN FORMATO ELECTRÓNICO

www.quioscocultural.com